

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E AS PERSPECTIVAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS¹

FERNANDO GONÇALVES*

Membro do Conselho de Administração do TRF 1ª Região

Enquanto representante neste evento do Tribunal de Contas da União e também pessoalmente, apresento congratulações ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, através de seu Presidente, Conselheiro Adhemar Martins Bento Gomes, porque assinala seu octogésimo ano de existência com este acontecimento marcante pela relevância.

A escolha do tema central do seminário, que ora se desenrola, "O Controle Externo da Administração Pública no Horizonte do Ano 2.000", demonstra a agudeza de visão de seus realizadores, abrindo a oportunidade de uma reflexão que se impõe no presente momento histórico.

Este seminário, portanto, nos convida a todos a lançar o olhar sobre o futuro. Isso é instigante.

Afinal, desde tempos imemoriais, o homem esforça-se para antever os fatos adiante. Entretanto, desde as previsões dos oráculos na Antigüidade e dos adivinhos que influenciavam os monarcas, muito caminhou a humanidade.

Hoje, atingindo os umbrais do Terceiro Milênio, refletir sobre o que virá ultrapassa a dimensão do foro último, da inquietude, curiosidade ou divagação momentânea, para se tomar um exercício de racionalidade de que depende até mesmo a sobrevivência de organizações e para isso dispõe-se de instrumentos valiosos, como veremos a seguir.

¹ Palestra proferida no Seminário Internacional de Controle Externo, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em comemoração aos 80 anos desse tribunal, em setembro de 1995, Salvador - BA.

Antes de tudo, vamos olhar para o nosso próprio tempo. Sem dúvida, estamos imersos numa onda avassaladora de transformação. É tempo de passagem, de uma realidade para outra, que amanhã terá novos contornos.

Em primeiro lugar, assoma a ciência e tecnologia, pelas mudanças vertiginosas que produz e a reação em cadeia que provoca em outras áreas. Destacando a Informática, que parece miraculosa.

Algumas tendências se fortalecem nesta década, o "downsizing", a utilização de CD-ROM, redes de informação, pesquisa sobre realidade virtual e inteligência artificial.

Equipamentos menores tornam-se rotineiros a partir de agora. Grandes empresas substituem seus computadores de grande porte por outros, menores, muito potentes e de manutenção barata.

Os discos laser são lançados com capacidade de armazenagem de 600 megabytes de informações, o que propicia uma grande utilização em programas educativos e de entretenimentos. Além da multimídia, a interatividade permite ao usuário escolher o quê, quando e como consultar, sem que haja um caminho pré-determinado.

A Internet, a maior rede de computadores, tem hoje quatro serviços disponíveis: correio, grupos de discussão, execução de programas a distância e transferência de programas, que são usados por universidades, governos, grandes corporações e por pessoas que têm acesso a eles por meio de empresas especializadas em serviços de informática. A rede conta com quase quarenta milhões de usuários em 137 países.

As pesquisas na área de inteligência artificial procuram dar aos computadores algumas habilidades tipicamente humanas, como a capacidade de reconhecer a linguagem natural, de aprender com a

experiência, de dedução e de inferência a partir de informações incompletas.

Igualmente fantásticas são as redes neurais, expressões matemáticas usadas para tentar reproduzir nos computadores, por meio de circuitos integrados ou softwares de simulação, o funcionamento dos neurônios.

A par do avanço técnico, assistimos à globalização das economias.

O cerne da nova era que se avizinha, indubitavelmente, cristaliza-se numa palavra-chave o conhecimento. "A essência do novo paradigma que tende a dominar nas próximas décadas - assevera estudo do CNPq - é a emergência da informação e do conhecimento como o principal insumo e produto da economia e do padrão técnico".

Tudo isso implica mudanças de conceitos que agora são revisados. Observa Peter Drucker que "o recurso econômico básico - 'os meios de produção', para usar uma expressão dos economistas - não é mais o capital, nem os recursos naturais (a 'terra' dos economistas), nem a 'mão-de-obra'. Ele é e será o conhecimento. As atividades centrais de criação de riqueza não serão nem a alocação de capital para usos produtivos, nem a 'mão-de-obra' - os dois pólos da teoria econômica dos séculos XIX e XX, quer ela seja clássica, marxista, keynesiana ou neoclássica. Hoje o valor é criado pela 'produtividade' e pela 'inovação', que são aplicações do conhecimento ao trabalho. Os principais grupos sociais da sociedade do conhecimento serão os 'trabalhadores do conhecimento' - executivos que sabem como alocar conhecimento para usos produtivos, assim como os capitalistas sabiam como alocar capital para isso, profissionais do conhecimento e empregados do conhecimento".

As transformações em andamento afetam o indivíduo e a sociedade, é claro. O que, contudo, está longe de significar que o homem

seja o pólo passivo do processo. Enquanto detentor do conhecimento especializado que faz mover a nova sociedade, ultrapassando as fases da Revolução Industrial, da Produtividade e da Gerência, é-lhe conferido poder e, paralelamente, emergem aquelas questões primordiais relacionadas a valores e crenças.

É protagonista, portanto, da sociedade do conhecimento um novo cidadão responsável e participante que busca ter voz ativa na definição de rumos na sua comunidade e no seu país. Igualmente, perpassa pelos povos do planeta uma forte consciência social que impele os indivíduos a, espontaneamente, agruparem-se para contribuir com uma parcela de trabalho voluntário em serviços comunitários, tais como distribuição de gêneros alimentícios, assistência a menores carentes, alfabetização de adultos etc. Desenvolve-se, assim, um setor social autônomo gerado e gerido de dentro da sociedade que, como analisa Drucker, restabelece os laços comunitários e o senso de cidadania ativa.

Nessa mesma linha, constata-se o ressurgir de um ideário que parecia esmaecido em face de considerações aparentemente prevalecentes, como consumo e sucesso a qualquer preço, numa ótica individualista complacente quanto aos meios de obtenção de lucros e vantagens. Trata-se de uma outra onda que permeia os quatro quadrantes do mundo e que deseja a restauração de valores basilares, essenciais para a elevação das relações humanas. Justiça, respeito, dignidade estão entre eles e são requeridos especialmente no trato das coisas do Estado e da Administração Pública.

Por isso, observam-se aqui e acolá movimentos de cidadãos que propugnam pela ética, indignados com as conseqüências danosas da corrupção desenfreada. Nesse sentido, foram criadas, em tempos recentes, entidades como Transparência Internacional, com sede na Alemanha, Procalidad de Vida, na Venezuela, Poder Ciudadano, na Argentina, Instituto Latino-Americano Contra la Corrupción, no Equador,

Instituto Catarinense de Combate à Corrupção, na cidade de Florianópolis, e Instituto Sul-Mato-Grossense de Defesa da Cidadania e Combate à Corrupção, na cidade de Campo Grande.

A força do novo pensamento gestado no seio da sociedade se faz sentir mais claramente hoje na irreversível onda verde que se estabeleceu a partir dos anos 70. A defesa dos ecossistemas aglutina os cidadãos em tomo de teses preservacionistas. A consciência ambiental se fortalece mais e mais na medida em que mostra seus efeitos nefastos à agressão sistemática contra a natureza. No Brasil, queimadas na Amazônia, desmatamento da Mata Atlântica, contaminação dos rios por mercúrio nas regiões de garimpo. No Primeiro Mundo, a constatação de que seu desenvolvimento ocorreu no rastro da devastação de florestas nativas, da exploração irracional das riquezas das colônias e do extermínio dos povos indígenas. Acrescente-se a isso a poluição atmosférica, a destruição da camada de ozônio, a contaminação nuclear.

Os movimentos e ações pró-Ecologia devem, portanto, se intensificar reunindo os cidadãos, por exemplo, pela proteção dos mananciais hídricos e pela integridade dos ecossistemas marítimos, que se apresentam como uma das mais ricas fontes de alimentos e de recursos minerais para o século XXI. O espírito ecológico ademais, condena a realização de testes nucleares que ameaçam não apenas os paraísos sobre os quais são perpetrados, mas toda a vida sobre a face da Terra.

Em face de sua responsabilidade perante as gerações futuras, é que o cidadão participante da sociedade do conhecimento elege a Ecologia como um de seus estandartes. E isso implica que tende a ampliar-se a cooperação entre povos, governos e sociedade civil visando, sobretudo, à promoção do desenvolvimento humano e sustentável. Gus Speth, da ONU, comenta que "esta visão de desenvolvimento objetiva um progresso que inclua o crescimento econômico, mas que distribua os seus

benefícios equanimente; que regenera o meio ambiente mais do que o destrói; que fortalece as pessoas mais do que as marginaliza".

II

Conhecimento, Ética, Ecologia, Nova Cidadania, tudo remete a uma visão de todo, além fronteiras. Indubitavelmente, vivemos, hoje, uma das maiores crises da humanidade, mas vislumbramos, em meio ao caos, irromper uma grande força regeneradora e potencializadora de criatividade e novos padrões.

A simples observação, hoje, dos acontecimentos, suas causas e conseqüências, sugere a imediata constatação de que não há fatos isolados, de geração espontânea. Tudo se interliga, se entrelaça, se interpenetra. As relações são interdependentes, tudo faz parte de um todo. A compreensão dos fenômenos, hoje, exige do observador postar-se de um ângulo de uma amplitude e abrangência que lhe permita a visão holística.

A vida pulsante nos trouxe a clareza da nova concepção. Valho-me das palavras do Dr. Cylon Gonçalves da Silva, renomado físico do Instituto Nacional de Luz Síncrotron, de Campinas, por sua expressividade. Diz ele:

"Por muito tempo, as Ciências - ditas - Exatas, entre elas a Física, que é minha especialidade, foram tomadas como paradigmas para a compreensão dos fenômenos sociais. O conceito de que a sociedade é uma máquina sujeita a leis pré-estabelecidas e de que apenas a ignorância de certos dados nos impedem de prever corretamente o futuro, e, portanto, de manipular a realidade de forma conseqüente, é a base conceitual ... Os biólogos, que lidam com uma realidade contingente, onde o acaso é tão importante quanto a regra, inventaram outros tipos de explicações do mundo, não menos lógicas e pertinentes. Precisamos de economistas melhor formados em Biologia do que em Matemática."

Da Biologia, por conseguinte, provém o modelo do sistema aberto, "entendido como complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente". Aplicada às organizações, a concepção sistêmica logra demonstrar que elas não são entes isolados que possam sobreviver fechadas em si mesmas. Da inter-relação com seu meio ambiente externo originam-se demandas que pressionam por obtenção de respostas. De dentro de si mesmas, enquanto sistema de conjuntos de papéis, igualmente advêm pressões de suas subestruturas, como grupos formais e informais.

O presente momento histórico é, de fato, crucial. As crises vivenciadas e as pressões por novos paradigmas que acompanham mudanças em ritmo vertiginoso, requerem das organizações especial atenção para conduzir sua passagem para a nova década, o novo século, o novo milênio.

Organizações que ficam imóveis, estagnadas e alheias às alterações engendradas no ambiente, tendem a decretar seu próprio desaparecimento. Há um outro tipo de organização que capta as mudanças que estão ocorrendo ao seu redor e nem por isso age frente a elas, permanecendo inerte; estas também são candidatas a desaparecer ou a sofrer mutações impostas de fora para dentro. O que é desejável, por outro lado, é ter a organização capacidade de se antecipar às mudanças no seu ambiente e, assim, assumir as rédeas do seu próprio processo de adaptação às novas condições de existência.

Interessa frisar que, modernamente, todos são afetados no processo de transformação rumo ao novo milênio. Até mesmo instituições públicas criadas por lei ou previstas constitucionalmente. Aliás, o próprio Estado hoje está modificando sua face. Examinemos, então, o que se passa na configuração do Estado em nossos dias e como poderá vir a ser no século XXI.

III

Na origem, formou-se o Estado nacional para propiciar ao cidadão a garantia de direitos, como proteção à vida, à liberdade e à propriedade. O núcleo do poder residia no cidadão, o que posteriormente sofreu profunda atrofia. Drucker fala adequadamente: "O Estado nacional foi concebido para ser o guardião da sociedade civil. O megaestado tornou-se seu senhor. E em seu extremo, a forma totalitária, ele substituiu completamente a sociedade civil".

De fato, o crescimento dos tentáculos do Estado, organizado em modelo burocrático de baixa produtividade, levou-o ao exercício de múltiplas funções. Assumindo a faceta do Estado do Bem-Estar Social, era, até pouco tempo, reconhecido como o "agente adequado para todos os problemas sociais e todas as tarefas sociais". No papel de condutor da economia, o Estado passou a gerir todo o tipo de negócio, desde aquele que demandava aportes significativos de recursos, como o de infraestrutura, até quaisquer outros típicos do setor privado. Impôs-se, ademais, como Estado fiscal, requisitando da sociedade, de forma crescente, impostos e taxas para elevar a receita e custear os gastos públicos por ele definidos. A renda da sociedade, assim, passa às mãos do Estado que, através de sua política tributária, a redistribui. A ótica então se inverte. Como assinala Drucker, torna-se "muito fácil ver a renda nacional como pertencente ao governo, com as pessoas tendo o direito de ter somente aquilo que o governo lhes permite".

Este modelo que privilegia o papel do Estado, delineando-o preponderante em relação à sociedade civil, vive seus estertores. A emergência, portanto, da transformação que se desenha, como já vimos, impõe redefinições basilares. Na medida em que o fluxo de capitais se desloca facilmente além-fronteiras, associado à globalização de mercados e de informações, o modelo de estado nacional se esgota. O mundo se reorganiza em blocos regionais que neutralizam o governo nacional em

inúmeras áreas, através de agências de abrangência regional. O exemplo mais bem acabado de que dispomos é o da Comunidade Européia, certamente. Do perfil puramente econômico da concepção inicial, avançou para funções de cunho político.

Estudo do Ipea indica como ponto relevante "a tendência recente - fortalecida pelo fim da bipolaridade e da Guerra Fria - à reformulação espacial dos núcleos e dos fluxos de poder, seja fortalecendo a globalização, seja o seu inverso, a descentralização. No primeiro caso, o palco das mudanças concentra-se em torno de uma nova ordem econômica mundial, dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema tecnológico de comunicações. No segundo caso, os atores principais são a comunidade participativa, as minorias, e a cidade como ponto de referência do poder local.

Tendências desta natureza fragilizam duplamente os Estados nacionais, corroídos pela globalização, que transfere poderes crescentes para uma estrutura poderosa ainda fluida, situada mais acima. No sentido oposto, o esvaziamento ocorre também pelas necessidades gerenciais e de controle que transferem poderes para baixo.

O novo paradigma parece, a rigor, ter interrompido a onda estatizante e keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir da crise do modelo liberal dos anos trinta. A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pelo novo sistema produtivo tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público".

No caso brasileiro, a ação governamental agigantou a presença do Estado na economia. As estatais proliferaram de 70, na década de 50, para 582 em 1984. No auge da expansão do Estado brasileiro, nos anos setenta, criaram-se inúmeras empresas de pouca

expressão econômica, enquanto as grande estatais, como a Eletrobrás e a Petrobrás, remontam à década de 50.

O estudo do Ipea "Subsídios para a Reforma do Estado" contém análise elucidativa quando relata:

"Este modelo de desenvolvimento adotado na ampla participação do Estado sofre as primeiras dificuldades com a deterioração das finanças públicas, causada principalmente pelo endividamento externo e interno do País, combinado com a perda da capacidade de arrecadação fiscal e tributária da década de 80. Estes foram alguns dos fatores que fizeram com que o Governo tentasse, por pressão de diversos segmentos sociais, romper com o quadro de relativa estagnação em que se encontrava a economia.

Assim, o debate sobre o papel do Estado, do investimento estrangeiro e da empresa privada nacional, ou seja, do próprio modelo econômico brasileiro, surge a partir dessas dificuldades conjunturais e estruturais, fortalecido pelo cenário internacional em rápido processo de mudança.

Mas a partir da década de 80, com a limitação da capacidade de investimento do setor público, a deterioração cada vez maior da qualidade da prestação dos serviços públicos, à medida que cresce a pressão por demanda e as pressões sobre as receitas do Governo, o Estado procura criar outros meios para compartilhar suas funções de investidor com a de provedor de bens sociais. Tais questões levaram o Estado a constatar que era preciso reduzir o tamanho da máquina administrativa estatal."

A redefinição do papel do Estado brasileiro coloca-se, assim, como prioridade, desencadeando-se programas de privatização ao longo dos sucessivos governos desde a década de 80. A decisão de privatizar é uma tendência internacional a partir dessa época, emergindo os casos da Inglaterra e da França como experiências bem-sucedidas. O processo brasileiro apresenta suas peculiaridades, mas deve ser levado a cabo, especialmente quando se verifica que os recursos públicos se tornam mais e mais escassos e as demandas sociais básicas, inerentes à função precípua do Estado, pressionam por atendimento, o que não pode mais ser postergado.

Paralelamente à retirada do Estado das funções empresariais, é requerida uma reforma administrativa que reorganize e reestruture o setor público brasileiro. O estudo do Ipea, a que tenho me reportado, é novamente útil na abordagem desta matéria, quando assim discorre:

"Ocorreu, porém, ao longo do tempo, uma reforma à outrance, provocada pelo lento esvaziamento de inúmeros órgãos federais, e pela desorganização inevitável de suas funções coordenadoras mais vitais.

Como exemplo de completa desorganização podemos citar as áreas de saneamento, habitação, transporte e saúde, sucateadas pela crise e pelo desaparecimento de seus órgãos coordenadores e reguladores.

A deterioração do setor público foi retroalimentada por seu endividamento crescente, que culminou em crônica crise fiscal.

A tendência culminou, no Governo Collor, em fechamento puro e simples de numerosos órgãos e dispensa maciça de funcionários, que se reduziram em 20%, com a total desarticulação e o desmantelamento proposital dos setores-chave da área federal: o sistema de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, secretarias gerais etc.

O resultado de tais distorções é a existência de um aparelho estatal cada vez mais distanciado de suas funções públicas, desarticulado e inerte, sem cadeias operacionais de comando, mas, ainda assim, baseado em rígidas e ultrapassadas hierarquias internas de poder.

A resposta inevitável para a crise administrativa é que, se não buscarmos definir novas funções e novos métodos, a eles adaptando as novas estruturas, não teremos como repensar o formato administrativo mais adequado a uma nova ordem pública.

Cabe também indagar por que até agora não foi possível sequer discutir um projeto integrado de reformulação do setor público brasileiro? Inversamente, o que nossa crise tem de comum com a dos demais países do mundo que, ricos ou pobres, enfrentam também a necessidade de "reinventar o Governo", de desburocratizar, flexibilizar, fortalecer a participação da sociedade, descentralizar?

De fato, o velho aparelho central desmantela-se porque tornou-se lento e pesado demais, e não consegue acompanhar o novo ritmo tecnológico e gerencial que exige decisão rápida e estruturas mais horizontalizadas, em rede."

IV

Nesse contexto de amplas e profundas transformações é que se deve pensar a ação dos Tribunais de Contas. Também as Cortes de Contas são organismos que precisam ser compreendidos enquanto sistema. Dentro do enfoque sistêmico, sua continuidade e vitalidade se dão a partir de sua inserção na realidade de seu ambiente.

Numa visão prospectiva, as organizações passam a desempenhar papel de importância crescente e precisam, desde já, preparar-se. Dracker faz o seguinte comentário:

"A sociedade, a comunidade e a família são instituições preservadoras. Elas procuram manter a estabilidade e evitar as mudanças, ou ao menos retardá-las. Mas a organização da sociedade pós-capitalista de organizações é um fator desestabilizador. Como sua função é de pôr o conhecimento para trabalhar - em ferramentas, processos e produtos; no trabalho - no conhecimento em si - ela precisa ser organizada para mudanças constantes. Ela precisa ser organizada para inovações; e a inovação, como disse o economista austro-americano Joseph Schumpeter (1883-1950), é a 'destruição criativa'. Ela deve ser organizada para o abandono sistemático do estabelecido, do costumeiro, do familiar, do confortável - quer se trate de produtos, serviços e processos, de relacionamentos humanos e sociais, de aptidões ou das próprias organizações."

Agrada-me, por outro lado, o padrão concebido na Embrapa para definir a dimensão desejável de entidade pública em face da perspectiva atual de grandes transformações em andamento, que vêm gerando crises que desorientam e desarticulam. Ele estabelece que "instituições públicas sustentáveis são organizações que, reúnem, em seus modelos e propostas, combinação de:

a) um projeto - que consubstancia a missão, objetivos, diretrizes, prioridades e estratégias;

b) competência - sob o ponto de vista conceitual, metodológico, técnico, organizacional, administrativo e estrutural; e

c) credibilidade - ou seja, transparência administrativa, permeabilidade política, sintonia com o ambiente externo e mecanismos de participação de seus empregados, usuários e clientes".

Seria de uma ingenuidade alarmante se supuséssemos que as mudanças ocorrem apenas no mundo lá fora e que nós, dos Tribunais de Contas, possamos apenas vê-las desfilar, confortavelmente aqui de dentro. Na verdade, como homens do controle, temos uma responsabilidade redobrada perante a sociedade e o cidadão-contribuinte, que nos paga, no sentido de conduzir as entidades de fiscalização para o rumo da excelência no cumprimento de sua missão institucional.

Isso significa prepará-las para novos desafios. A percepção de que estão inseridas num ambiente que é dinâmico exige uma atitude positiva, buscando antecipar-se às mudanças que ascendem no horizonte.

No alvorecer do primeiro milênio, os reis magos perscrutaram as estrelas para prever acontecimento importante. Hoje, às portas do terceiro milênio, podemos lançar mão de ferramentas racionais para direcionar as ações, até porque são raros os dotados de dons premonitórios.

O primeiro instrumental disponível refere-se à construção de cenários futuros. A própria constatação de que os ambientes são dinâmicos e de que dia a dia aceleram-se as mudanças indica ser um contra-senso confiar na estabilidade dos padrões. Por isso, soluções baseadas apenas em experiências passadas tornam-se irrelevantes, cabendo agora "estruturar a incerteza do futuro".

Identificados os fatores relevantes que afetam o ambiente em que se insere a organização, que são de múltiplos aspectos - sócio-políticos e institucionais, sócio-econômicos, sócio-culturais - importa analisar as condicionantes que influem na sua evolução, estabelecendo as forças propulsoras e restritivas no seu comportamento.

O resultado da análise de cenários alternativos futuros se corporifica na organização pela adoção do planejamento estratégico. No Tribunal de Contas da União, formatou-se Plano Estratégico para o triênio 1995/1997. O documento discorre assim sobre a importância de sua implementação:

"O planejamento estratégico deve ser entendido como um processo contínuo e sistemático de avaliação da organização, baseado em informações sobre o ambiente externo e as partes integrantes da organização. Mediante este processo, pode-se antecipar mudanças futuras, avaliar pontos fortes e fracos, reavaliar objetivos e corrigir cursos de ação de longo prazo. Trata-se de uma ferramenta gerencial que se concentra nos níveis hierárquicos mais elevados da organização, onde são tomadas as decisões de maior importância para o futuro da entidade. Essa responsabilidade deve ser assumida pelos dirigentes, embasados em uma visão global da organização e do seu meio, imprimindo à instituição uma direção de desenvolvimento positivo para o futuro.

A adoção do planejamento estratégico requer, normalmente, mudança significativa na filosofia e na prática gerencial da maioria das organizações. Ele não pode ser implementado por meio de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios. Na verdade, é uma conquista que envolve novas formas de planejar, controlar e avaliar. Portanto, o planejamento estratégico é um instrumento de mudanças da organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva. É possível que essas mudanças encontrem resistências, como aquelas associadas à estabilidade e à sobrevivência da estrutura existente.

O processo de administração envolve um ciclo contínuo - planejamento, execução, controle e avaliação - que necessita ser cuidadosamente analisado. É importante que os objetivos do plano sejam definidos de forma clara, tangível e mensurável, permitindo o estabelecimento de

metas e a avaliação dos resultados. Os objetivos devem ser definidos com a participação dos dirigentes e das unidades da organização, pois, uma vez sendo irreais, são quase sempre causas diretas de problemas na execução e controle do plano. Além disso, a participação de dirigentes e técnicos implica maior comprometimento com o plano."

Embora se possa claramente vislumbrar que é inevitável a confrontação com as mudanças em curso, muitos resistem às inovações. Até mesmo um simples projeto de modernização de meios operativos pode esbarrar em obstáculos, às vezes criados por uma tendência à inércia ou por uma insegurança interna. O processo maior, então, encontra oposição daqueles que gostariam que tudo continuasse como dantes no quartel de Abrantes. O especialista em Qualidade Ken O'Donnell assevera a esse respeito:

"Cada grande mudança de época também tem ganhadores e perdedores da Idade Média para o período renascentista, para a era industrial, e agora para a época pós-industrial.

O segundo caso (aceitar a necessidade, mas ter medo de deixar o status quo) é exemplificado na frase de Maquiavel:

"Não há nada mais difícil para assumir; mais problemático para conduzir; ou mais incerto de sucesso, que liderar a introdução de uma nova ordem, porque inovação faz inimigos aqueles que se deram bem nas condições antigas, e apenas defensores mornos entre aqueles que poderão se dar bem nas novas."

A tendência de recorrer ao status quo acontece:

- quando há incerteza sobre o impacto e a implicação da mudança;
- quando há o medo de tornar-se redundante;
- quando as pessoas se sentem incapazes de desempenhar o novo papel;
- quando as pessoas sentem uma possível perda de respeito ou prestígio;

-
- quando não há vontade de aprender novas habilidades;
 - se o poder ou posição na organização são ameaçados;
 - se o controle sobre os recursos da organização for reduzido;
 - se o novo modelo for muito diferente do modelo aceito e venerado."

É importante mencionar que, no Tribunal de Contas da União, está havendo um esforço no sentido de promover a informatização maciça nos seus processos de trabalho. Em termos de equipamentos, recentemente o Tribunal adquiriu cerca de 123 microcomputadores de mesa, cinquenta notebooks e 150 impressoras a laser. Está em andamento um processo licitatório para aquisição de mais 80 microcomputadores, quarenta notebooks e 10 impressoras a laser. Para viabilizar a interligação destes microcomputadores, o Tribunal está implementando um projeto de rede de computadores, que possibilitará, por exemplo, o acesso a informações disponíveis em outros órgãos, tais como o sistema de índices financeiros da Fundação Getúlio Vargas e o sistema com informações sobre matérias legislativas do Prodasen.

No que concerne ao desenvolvimento de novos sistemas, estão em andamento algumas aplicações de fundamental importância para as nossas atividades, como Automação dos Procedimentos de Auditoria, Apoio à Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas, Automação das Pautas das Sessões e dos Gabinetes, Informações sobre a Clientela do Tribunal, dentre outros.

O projeto de informatização, sem dúvida, está perfeitamente coetâneo com a nova perspectiva de ação dos Tribunais de Contas. Afinal, a própria concepção de controle precisa definir novos paradigmas, afinando-se às ondas de transformação que se avizinham.

Num interessante estudo prospectivo sobre a fiscalização no século vindouro, o analista do TCU Marcos Valério de Araújo visualiza do seguinte modo a atuação futura do controle:

"Apesar do processo de privatização, a estrutura do Estado deverá crescer em termos de materialidade, já que, aumentando a população, mesmo que de forma controlada, aumentará a arrecadação tributária e, com isto, os orçamentos públicos.

Dentro dos novos parâmetros, podem-se esperar do controle governamental mudanças dos seguintes tipos:

a) quanto aos temas - Pelo que se viu, integrarão o leque de temas, com os quais o controle governamental lidará, novas áreas como ecologia, soberania nacional, controle do tempo, programas de controle da população e projetos de pesquisa avançada;

b) quanto ao enfoque - Pelas características das novas áreas com que se envolverão as entidades fiscalizadoras, estima-se uma ênfase a auditoria operacional ou de avaliação, em detrimento de outras formas de análise mais frias ou numéricas;

c) quanto aos indicadores - Na auditoria de avaliação, outros indicadores juntar-se-ão aos atuais padrões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Poderá ganhar destaque, por exemplo, um indicador batizado de 'socialidade', que será o nível de aceitação da sociedade ou suas reações positivas diante de medidas ou projetos governamentais. Além deste, podem-se imaginar outros indicadores como 'a melhor técnica', 'a originalidade' e inclusive o 'cosmopolitismo', que será o nível de contribuição ou benefício gerado para toda a humanidade;

d) quanto aos instrumentos de trabalho — Estima-se que o trabalho de auditoria tome-se plenamente informatizado e igualmente realizado sobre sistemas de informática.

Dos auditores governamentais exigir-se-á o mais alto padrão de excelência técnica e intelectual, e as entidades fiscalizadoras disporão de instalações providas de modernos equipamentos de computação de dados, que efetuarão complexos estudos de simulação de fraudes, por dedução ou indução, diante do ordenamento jurídico vigente, permitindo ampliar as possibilidades de detectar as irregularidades em

sua origem. Alguns equipamentos com inteligência artificial ajudarão nessas tarefas."

Enquanto o futuro vai se delineando, entendo que se deva, daqui para a frente, enfatizar mais e mais o controle concomitante, e isso significa estar mais e mais presente junto à clientela através de auditorias. Para isso, é preciso que a maior parte do tempo lhe seja dedicada, e não à análise a posteriori de eventos passados. Com a informatização é possível liberar para o trabalho de campo a mão-de-obra do corpo funcional.

Acredito, ademais, que o controle, visto desta perspectiva sistêmica e a par das novas conceituações de cidadania que se afirmam, deve também aproximar-se do cidadão, propiciando-lhe meios de interagir com as entidades de fiscalização. Para isso, é imperativo despir-se de suas couraças de estrutura burocrática anacrônica e de rigidez formal.

Finalmente, considero relevante frisar que em todo esse contexto de transformação de conceitos, paradigmas e valores no limiar do século XXI, a perspectiva das instituições que se renovam deve levar em conta sua força de trabalho, desenvolvendo-a, aperfeiçoando-a, estimulando-a, fazendo-a parceira na determinação dos rumos organizacionais. A excelência das instituições constrói-se na soma da excelência dos indivíduos que nela labutam.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Marcos Valério de. **A Fiscalização superior no século XXI**. Brasília: Mimeo, 1994.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do TCU**: triênio 1995/1997, nível estratégico. Brasília, Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos, **TCU**, 1999.

DRUCKER. Peter Ferdinand. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993. (Coleção Novos Ubrais).

EMBRAPA. **Cenários para a pesquisa agropecuária**: aspectos teóricos e aplicação na Embrapa. Brasília: Embrapa/SEA. 1990.

EMBRAPA. **II Plano Diretor da Embrapa**: 1994 - 1998. Brasília: Embrapa/SPI, 1994.

MAGALHÃES, Olinda Ribeiro de. **Desestatização**: subsídios para a reforma do Estado. Rio de Janeiro: Convênio Ibam/Tpea/Enap, 1994, Ibam. v. 5.

MARQUES, Eduardo. **A Chave do Futuro**. Curso de Técnicas de Cenários. Brasília: Ipea/Cendec, 1995.

MOTTA, Fernando C. P. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 12. ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1985, Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios.

ODONNEL, Ken. **Raízes da Transformação**: a qualidade individual como base da qualidade total. Salvador: Casa da Qualidade, 1994.